

Betere toegankelijkheid, ook zonder VN-verdrag Handicap

In Nederland leven naar schatting ruim 2 miljoen mensen met een beperking. De toegankelijkheid van gebouwen in Nederland is echter nog lang niet de norm, hoewel Nederland het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap in 2016 heeft geratificeerd. In dit artikel ga ik in op de gevolgen van het VN-verdrag Handicap met betrekking tot de fysieke toegankelijkheid van gebouwen in relatie tot de huidige en toekomstige bouwregelgeving, zoals de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Ook laat ik zien hoe Nederland gebouwen sneller en beter toegankelijk kan maken door privaatrechtelijke mogelijkheden te benutten.¹

Tekst mr. Otilie Laan

“Een drempelplaat voor een scootmobiel. Hier? Voor die ene gehandicapte die af en toe langskomt? Daar vraag je wat hoor.” “Wel lastig zo hè, met die krukken en zo’n hoge drempel. Maar goed dat je niet in een rolstoel zit, dan kun je hier niet naar binnen.” Zomaar wat opmerkingen tijdens het winkelen. En ik ben niet de enige. Uit deze reacties blijkt dat toegankelijkheid van gebouwen in Nederland nog lang niet standaard is.

VN-verdrag Handicap

Op 13 december 2006 heeft de VN het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (hierna: het VN-verdrag Handicap) aangenomen. Nederland heeft het VN-verdrag Handicap als een van de laatste landen in de Europese Unie op 14 juli 2016 geratificeerd. Het verdrag heeft als doel het bevorderen van het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid, het beschermen en waarborgen, en ook de eerbiediging van hun inherente waardigheid.

Het verdrag bepaalt dat landen progressief moeten werken aan verwezenlijking van alle aspecten van toegankelijkheid. Het gaat niet

alleen om fysieke toegankelijkheid, maar om toegankelijkheid in brede zin, dus ook informatie en communicatie toegesneden op personen met een zintuiglijke beperking.

Wat toegankelijkheid betreft, zijn vooral de artikelen 4 en 9 van het VN-verdrag Handicap belangrijk. Artikel 4 VN-verdrag Handicap beschrijft de algemene verplichtingen van de lidstaten, waaronder de verplichting om universeel ontwerpen, *design for all*, te bevorderen. Universeel ontwerpen betreft het ontwerpen van producten, omgevingen, programma’s en diensten die iedereen kan gebruiken zonder dat een aanpassing of een speciaal ontwerp nodig is. Daarnaast ziet *design for all* op het ontwerpen van hulpmiddelen voor specifieke personen met een handicap, indien die hulpmiddelen nodig zijn.

Verder verplicht artikel 9 VN-verdrag Handicap de staat om passende maatregelen te nemen om te zorgen voor volledige toegankelijkheid voor personen met een handicap. Dit artikel ziet niet alleen op de fysieke leefomgeving, maar ook op informatie, communicatie en elektronische diensten. Artikel 9 lid 1 VN-verdrag Handicap verplicht de lidstaten om obstakels voor toegankelijkheid te identificeren en te verwijderen voor onder andere gebouwen, wegen, openbaar vervoer, binnen- en buitenfaciliteiten met inbegrip van scholen,

woongebouwen, medische faciliteiten en werkplekken.

Interpretatie van de rechten

De General Comments bij het VN-verdrag Handicap geven een verdere uitleg van één of meer artikelen van het verdrag. Deze uitleg wordt beschouwd als een gezaghebbende interpretatie van de rechten die het verdrag beschrijft, met als belangrijkste doel de verbetering van de implementatie van het verdrag. General Comment No. 2 bij het VN-verdrag Handicap werkt nader uit dat toegankelijkheid in brede zin een *conditio sine qua non* is voor participatie, autonomie, gelijkheid en alle andere rechten. De lidstaten zijn verplicht om de noodzakelijke maatregelen te nemen om toegankelijkheid in brede zin te realiseren, waaronder het volledig toegankelijk maken van de fysieke leefomgeving. Daarbij is niet van belang wie eigenaar is van het desbetreffende gebouw en ook niet of het gaat om een openbaar of niet-openbaar gebouw. Zolang onroerende zaken, producten of services voor het publiek toegankelijk zijn, hebben personen met een handicap recht op gelijke toegang. Het Verdrag bepaalt dat de lidstaten moeten werken aan de progressieve verwezenlijking van toegankelijkheid. Dat mag geleidelijk, maar geleidelijk betekent niet vrijblijvend.



De lidstaten moeten een planning maken en voldoende beschikbare middelen inzetten om die maatregelen uit te voeren. Bij het herzien van hun wetgeving met betrekking tot toegankelijkheid, zijn de lidstaten verplicht om – wanneer noodzakelijk – hun wet- en regelgeving aan te passen om discriminatie vanwege een handicap te voorkomen. De volgende situaties zijn een verboden vorm van discriminatie:

- het aanbieden van een onvoldoende toegankelijke dienst of faciliteit na het implementeren van een toegankelijkheidsstandaard;
- wanneer een dienst of service onvoldoende toegankelijk is, terwijl het in redelijkheid

mogelijk was geweest om de dienst of service toegankelijk te maken.

General Comment No. 2 verplicht de lidstaten ook om hun wet- en regelgeving zo nodig aan te passen en om obstakels met betrekking tot bestaande gebouwen, faciliteiten, goederen en services die voor het publiek toegankelijk zijn geleidelijk, systematisch weg te nemen en – nog belangrijker – om continu te monitoren of aan deze verplichting wordt voldaan. Personen met een handicap die geen toegang hebben tot de fysieke leefomgeving, het openbaar vervoer, informatie en communicatie of tot publieksservices, moeten tevens de

beschikking hebben over doeltreffende rechtsmiddelen om af te dwingen dat ze die toegang wel krijgen.

Tegen deze achtergrond verplicht General Comment No. 2 de lidstaten ook om hun aanbestedingsregels te onderzoeken en te verzekeren dat aanbestedingsdocumentatie en aanbestedingsprocedures voldoen aan het uitgangspunt van volledige toegankelijkheid. De overheid legt haar verdragsverplichting om proactief en concreet te zorgen voor volledige toegankelijkheid in brede zin voor mensen met een handicap, in afwijking van artikel 9 VN-verdrag Handicap, zoals toegelicht in General Comment No. 2, beperkt uit.



De implementatie van het verdrag 'vergt een lange adem'. Het is vooral een proces van cultuurverandering en vernieuwing dat zijn beslag moet krijgen in de samenleving, met name op lokaal niveau en met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid. Het bereiken van een inclusieve samenleving is volgens de overheid namelijk geen kwestie van op landelijk niveau 'op een knop drukken'.

Ratificatie

Ter voorbereiding op de ratificatie van het VN-verdrag Handicap heeft de regering naar eigen zeggen alle bestaande wetgeving in Nederland getoetst en doorgelicht. Als gevolg van dit onderzoek zijn maar twee wetten aangepast, namelijk de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) en de Kieswet in het kader van de toegankelijkheid van stemlokalen. Voor het overige is vastgesteld dat de regelgeving, met inbegrip van de bouwregelgeving, hiermee in overeenstemming is.

De regering heeft dit onderzoek echter niet openbaar gemaakt, zodat niet is na te gaan hoe deze toetsing heeft plaatsgevonden, noch hoe de regering tot de conclusie is gekomen. Alleen al omdat het Bouwbesluit 2012 a priori alleen voorziet in gedeeltelijke toegankelijkheid bij nieuwe gebouwen van een bepaalde

omvang, had de conclusie moeten zijn dat het Bouwbesluit 2012 niet voldoet aan het toegankelijkheidsvereiste in het VN-verdrag Handicap.

WGBH/CZ

De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte bestrijdt discriminatie en intimidatie vanwege een handicap of chronische ziekte en bevordert een gelijke behandeling van mensen met een handicap of chronische ziekte. Artikel 2 WGBH/CZ verbiedt een ongelijke behandeling bij aanbieders van werk, goederen en diensten, wonen en openbaar vervoer. Dit artikel bepaalt ook dat deze aanbieders geleidelijk moeten zorgen voor algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekten. Ook moeten zij naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen verrichten, maar niet als deze voor hen een onevenredige belasting vormen. Toegankelijkheid moet normaal worden, ontoegankelijkheid de uitzondering.

Besluit toegankelijkheid

Het Besluit toegankelijkheid (voluit: Besluit algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte) concretiseert de norm voor toegankelijkheid. Het besluit beschrijft concreet hoe de regering per

sector gaat werken aan het toegankelijker maken van de samenleving. Iedere sector krijgt regels om in elk geval voorzieningen van eenvoudige aard te treffen, dus voorzieningen die relatief snel, op een weinig ingrijpende manier en zonder of met weinig kosten tot stand kunnen worden gebracht. Daarmee geeft het besluit richting aan spoor 4 van het nationale implementatieplan voor het VN-verdrag Handicap.

Verhouding Besluit toegankelijkheid tot andere wetgeving

Het Besluit toegankelijkheid laat onverlet dat regels over toegankelijkheid op grond van enige andere wettelijke bepaling hun toepassing behouden, zoals bepaald in artikel 2a lid 2 WGBH/CZ. De wet en dit besluit laten bestaande specifieke wettelijke verplichtingen op de diverse terreinen in stand. Deze wettelijke verplichtingen zijn aan te merken als een *lex specialis*, en hebben dus voorrang. Voorbeelden hiervan zijn onder andere Bouwbesluit 2012 en het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer en de bijbehorende ministeriële regeling, waarin toegankelijkheidseisen en een planning voor de invoering van die eisen voor de verschillende vervoersmodaliteiten staan. Het vereiste van algemene toegankelijkheid gaat dus niet zo ver dat voorzieningen tot

stand worden gebracht die verder gaan dan de specifiek op toegankelijkheid gerichte eisen in andere wetgeving.

Werk dat al is gedaan wordt niet overgedaan. De overheid gaat er met andere woorden van uit dat de algemene toegankelijkheid op een gegeven moment werkelijkheid wordt door zelfregulering en een culturomslag.

Actieplan Bouw

Het Actieplan Bouw is opgesteld voor de verbetering van de fysieke toegankelijkheid van gebouwen en het zorgen voor de beschikbaarheid van voldoende geschikte woningen en woonvormen voor mensen met een beperking. Het actieplan richt zich op de fysieke bouwkundige toegankelijkheid van (voor publiek openstaande) gebouwen en woningen. In het Actieplan Bouw hebben partijen geconstateerd dat wettelijke eisen voor toegankelijkheid en een eenduidige richtlijn voor toegankelijk (ver)bouwen ontbreken. Het bureau RIGO onderzoekt de mogelijke ontwikkeling van een volledige en toegankelijke (vrijwillige) richtlijn door NEN die aansluit bij de komende Europese norm (CEN) voor toegankelijkheid.

Huidige bouwregelgeving en toegankelijkheid

Bouwbesluit 2012 bevat het minimale technische niveau waaraan elk gebouw in Nederland moet voldoen uit een oogpunt van gezondheid en veiligheid. Bouwbesluit 2012 ziet dus niet op 'bouwkwaliteit' zoals een consument die verwacht. Daarnaast zien deze voorschriften op nieuwbouw en niet op bestaande bouw. Hoofdstuk 4 van Bouwbesluit 2012 bevat voorschriften voor de toegankelijkheid van bouwwerken. Het gaat om voorschriften voor toegankelijkheid en de zogenoemde bruikbaarheidseisen. Deze voorschriften zorgen echter voor een minimale toegankelijkheid van het desbetreffende gebouw. Alleen woongebouwen die groot of hoog zijn, moeten beschikken over een zogenoemde 'toegankelijkheidssector'. Het geldt niet voor grondgebonden woningen of woningen in kleine complexen. Daarmee voldoet Bouwbesluit 2012 volgens de rapportage VN-verdrag Handicap in Nederland 2017 niet aan artikel 9 VN-verdrag Handicap.

Daarnaast moet iedere winkel in een winkelcentrum van meer dan 400 m² rolstoeltoegankelijk zijn. Winkels of winkelcentra die kleiner zijn, hoeven dus niet rolstoeltoegankelijk te zijn. Ook moet een ruimte rechtstreeks en zelfstandig bereikbaar zijn voor rolstoelgebruikers van

af het aansluitende terrein of vanuit de toegankelijkheidssector. Dit betekent echter niet dat de hoofdingang bereikbaar moet zijn voor rolstoelgebruikers. Hierdoor komt het regelmatig voor dat mensen in een rolstoel via een zij- of dienstingang naar binnen moeten, zoals bij het filmmuseum Eye. Bouwbesluit 2012 is dus geen garantie voor toegankelijkheid.

Daarnaast strekt Bouwbesluit 2012 er bij verbouw van bestaande gebouwen toe dat wordt aangesloten bij het 'rechtens verkregen niveau' met als doel behoud van de kwaliteit van dat gebouw. Dat is het kwaliteitsniveau dat al in het gebouw aanwezig is. Op grond van dit beginsel van kwaliteitsbehoud mogen gemeenten bij een verbouwing niet méér eisen dan het rechtens verkregen niveau. Dit betekent dat een gebouweigenaar niet verplicht is om zijn gebouw bij een verbouwing toegankelijk te maken.

Het VN-verdrag Handicap en General Comment No. 2 verplichten Nederland om ook aandacht te hebben voor de (verbetering van) de toegankelijkheid van bestaande gebouwen. Het College voor de Rechten van de Mens adviseert de regering om Bouwbesluit 2012 aan te passen en in overeenstemming te brengen met het VN-verdrag Handicap of er op een andere manier voor te zorgen dat personen met een beperking zelfstandig en integraal gebruik kunnen maken van bouwwerken. Ook constateert het College voor de Rechten van de Mens dat het gebrek aan toegankelijkheid van woningen en openbare gebouwen vaak ook een gevolg is van een gebrek aan handhaving van Bouwbesluit 2012.

Omgevingswet en Besluit bouwwerken leefomgeving

Dankzij het VN-verdrag Handicap en een aantal amendementen is in artikel 4.21 Omgevingswet opgenomen dat gemeenten in het omgevingsplan rekening moeten houden met het bevorderen van de toegankelijkheid bij nieuwe ontwikkelingen met gevolgen voor de inrichting van de openbare buitenruimte. Daarnaast stelt artikel 5.103 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) dat ook bij de openbare ruimte rekening moet worden gehouden met de toegankelijkheid.

Wat de fysieke toegankelijkheid van gebouwen betreft, is het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) relevant. Het Bbl vervangt het huidige Bouwbesluit 2012 als een van de vier AMvB's ter uitvoering van de Omgevingswet. Het Bbl maakt een knip tussen de ruimtelijke regels en de technische regels. De ruimtelijke



regels en de regels voor welstand worden vastgelegd in het omgevingsplan. De omgevingsvergunning voor het bouwen gaat alleen nog over de technische regels, voor zover het plan niet afwijkt van de ruimtelijke regels. Naast de toegankelijkheidseisen voor de woonfunctie, zijn de toegankelijkheidseisen voor de gebruiksfuncties uit Bouwbesluit 2012 overgenomen in afdeling 3.6 van het Bbl.

Voortgang Actieplan Bouw en aanpassing Bouwbesluit 2012 (Bbl)

Ter uitvoering van twee op basis van het Actieplan Bouw uitgevoerde onderzoeken zijn de toegankelijkheidseisen in Bouwbesluit 2012 aangepast. Per 1 juli 2021 gelden nieuwe toegankelijkheidseisen voor nieuwe voor het publiek toegankelijke gebouwen, zoals winkels en cafés. De drempel van de hoofdtoegang mag maximaal 20 mm hoog zijn. Sinds 1 januari 2022 moeten alle toegangen van nieuwbouwwoningen, dus zowel de voordeur als de achterdeur, een maximale drempel van 20 mm hebben met uitzondering van balkons (artikel 4.27 lid 3 Bouwbesluit 2012). Dat geldt ook voor de route van de openbare weg naar de woning. Voor balkons loopt nog onderzoek naar de praktische uitvoerbaarheid van deze eis. Het is op dit moment niet duidelijk wanneer dit onderzoek zal zijn afgerond.

Vrijwillige afspraken tussen partijen zijn en blijven het uitgangspunt voor het verbeteren van toegankelijkheid. Hier wordt hard aan gewerkt, in het kader van de normontwikkeling NEN 9120 (zie ook het interview met normcommissie-voorzitter Otwin van Dijk op pagina 11

van deze uitgave. Bij achterblijvende resultaten bekijkt de minister of het nodig is om aanvullende wettelijke voorschriften op te stellen.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Het wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) regelt dat bouwkwiteit primair een zaak wordt tussen private partijen. Onder de Wkb vervalt de preventieve toets van het bevoegd gezag aan Bouwbesluit 2012. In plaats daarvan controleert de kwaliteitsborger aan de hand van een instrument voor kwaliteitsborging tijdens en na de gereedmelding of is voldaan aan de vereisten van Bouwbesluit 2012, straks het Bbl.

Het bevoegd gezag mag de omgevingsvergunning onder de Omgevingswet alleen weigeren als het bouwplan in strijd is met de bouwtechnische voorschriften uit het Bbl. De regels van het Bbl zijn uitputtend. Dat betekent dat het bevoegd gezag niet zelf voorschriften mag stellen over onderwerpen die in het Bbl zijn geregeld, behalve wanneer het Bbl ruimte biedt voor maatwerk.

Volgens artikel 5.158 Bkl dient het omgevingsplan bij nieuwe ontwikkelingen rekening te houden met het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare ruimte voor mensen met een beperking. Het Bbl staat geen verdere maatwerkregels toe op het gebied van toegankelijkheid in omgevingsplannen. Artikel 23.7 Omgevingswet leidt er vervolgens weer toe dat er ook geen private regels gesteld mogen worden ten aanzien van artikel 4.21 Omgevingswet. Met andere woorden: de toegankelijkheid van gebouwen hoeft alleen maar te voldoen aan Bouwbesluit 2012 en de kwaliteitsborger heeft slechts als taak om dat te beoordelen. Zonder verdere aanpassing van Bouwbesluit 2012 respectievelijk van het Bbl op korte termijn is het publiekrechtelijk een zaak van de zeer lange adem voordat de toegankelijkheid van gebouwen verbetert.

Privaatrechtelijke verbetering toegankelijkheid

Dat neemt niet weg dat de (decentrale) overheid als een van de grootste opdrachtgevers

in de bouw een groot aantal privaatrechtelijke mogelijkheden heeft om het goede voorbeeld te geven en te zorgen voor meer en betere toegankelijkheid:

- Neem de toegankelijkheid van het gebouw in overeenstemming met het bepaalde in General Comment No. 2 op als eis in de uitvraag en de aanbesteding conform de Integrale Toegankelijkheid Standaard 2018 en de factsheet toegankelijkheid van het kennisinstituut CROW, bijvoorbeeld als emvi- of 'gunnen op waarde'-criterium.
- Zorg voor een ontwerp waarin de toegankelijkheid voor het desbetreffende bouwwerk goed en gedetailleerd is uitgewerkt. Architecten zijn daartoe graag bereid.
- Neem als decentrale overheid toegankelijkheid als vereiste op in concessieovereenkomsten voor het realiseren van werken of diensten waarbij de concessiehouder naast een overheidsopdracht voor het realiseren van een werk of dienst ook een exclusief recht krijgt op de exploitatie van dat werk of dienst, zoals bij parkeer garages en zwembaden.
- Sluit als gemeente een 'toegankelijkheidsconvenant' met bouwende partijen waarin de partijen afspreken om de fysieke leefomgeving volledig toegankelijk te maken ter uitvoering van het op toegankelijkheid gerichte beleid dat gemeenten onder het VN-verdrag Handicap verplicht zijn te voeren. In de normcommissie Toegankelijkheid van gebouwen wordt aan een dergelijk convenant gewerkt.
- Zorg voor een financiële prikkel voor partijen om toegankelijkheid in brede zin te bewerkstelligen, bijvoorbeeld door een subsidie-regeling.

Conclusie

Het is een stap in de goede richting dat Nederland het VN-verdrag Handicap heeft geratificeerd en actief aan de slag is met bewustwording en het toegankelijker maken van de fysieke leefomgeving. Dat neemt niet weg dat de bestaande bouwregelgeving in Nederland nog niet voldoet aan de toegankelijkheidsvereisten in artikel 9 VN-verdrag Handicap en de

toelichting in General Comment No. 2 (2014). Bouwbesluit 2012 voorziet nog steeds slechts in gedeeltelijke toegankelijkheid van nieuwe gebouwen met een bepaalde omvang. Daarnaast is vaak geen sprake van adequate handhaving van Bouwbesluit 2012.

De nieuwe bouwregelgeving in de vorm van de Omgevingswet en de Wkb lijken evenmin te zorgen voor de volgens het verdrag vereiste toegankelijke fysieke leefomgeving voor personen met een handicap. Hoewel het opnemen van een rijksregel met betrekking tot toegankelijkheid in artikel 4.21 Omgevingswet bemoedigend is, behoeft de toegankelijkheid van gebouwen slechts te voldoen aan het Bbl, waarbij de taak van de kwaliteitsborger beperkt is tot toetsing aan het Bbl. Aangezien het Bbl uitgaat van dezelfde beperkte verplichte toegankelijkheid van gebouwen als Bouwbesluit 2012, voldoet de nieuwe bouwregelgeving ondanks de recente aanpassingen niet aan de toegankelijkheidsvereisten in artikel 9 VN-verdrag Handicap.

Dat neemt niet weg dat de Wkb gemeenten niet beperkt in haar handhavingsbevoegdheden. Het wetsvoorstel wijzigt slechts het toetsingskader van de vergunningverlening. Niets staat gemeenten in de weg om zelf te toetsen of nieuwe gebouwen ten minste voldoen aan de toegankelijkheidsvereisten in Bouwbesluit 2012 respectievelijk het Bbl, tegen de achtergrond van het VN-verdrag Handicap. Daarnaast staan de (decentrale) overheid voldoende privaatrechtelijke mogelijkheden ten dienste om ook zonder aanpassing van Bouwbesluit 2012 of het Bbl te zorgen voor een toegankelijke fysieke leefomgeving conform het vereiste van artikel 9 VN-verdrag Handicap en General Comment No. 2.

¹ Dit artikel is een vereenvoudiging en actualisatie van het artikel van Otilie Laan dat eerder is verschenen in het tijdschrift Handicap & Recht 2019-1. Het artikel is te vinden op haar website www.debouwadvoocaat.nl (<https://www.debouwadvoocaat.nl/publicatie/hoe-nederland-gebouwen-snel-toegankelijk-kan-maken/>).